

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 203

RISOLUZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

(Relatore SCALIA)

approvata nella seduta del 17 maggio 2017

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2012/27/UE SULL'EFFICIENZA ENERGETICA (COM (2016) 761 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 23 maggio 2017

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	9

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, l'atto comunitario COM (2016) 761 definitivo, sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà,

preso atto che essa modifica la direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, al fine di adeguare l'obiettivo di efficienza energetica all'orizzonte 2030, prefiggendosi inoltre gli obiettivi di migliorare l'informazione sul consumo di riscaldamento e raffreddamento, di promuovere il ruolo attivo dei consumatori e di potenziare la frequenza dell'informazione anche mediante l'introduzione dell'obbligo di leggibilità a distanza dei contatori di calore;

considerato che nell'ambito del pacchetto legislativo «Energia pulita per tutti gli europei» l'efficienza energetica rappresenta l'obiettivo primario, secondo la definizione adottata dallo stesso pacchetto, e rappresenta un principio essenziale per l'Unione dell'energia, quale modo economicamente più efficace per sostenere la transizione economica prevista dalla tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050 creando crescita, posti di lavoro e opportunità di investimento;

rilevato l'obiettivo unionale vincolante di miglioramento dell'efficienza energetica del 30 per cento per il 2030, ed in particolare le previsioni di miglioramento profilate dalla Commissione europea, in base alle quali tale scelta determinerà vantaggi per l'Unione europea in termini di: riduzione del consumo di energia finale del 17 per cento (rispetto al 2005); aumento del PIL di circa lo 0,4 per cento (per un valore pari a 70 miliardi di euro); rafforzamento della competitività delle imprese europee determinando una riduzione media dei prezzi dell'energia elettrica (da 161 a 157 euro/mwh); generazione di attivi occupazionali soprattutto nel settore edile;

rilevato infine che, come evidenziato dalla valutazione di impatto curata in relazione all'atto in esame, con riferimento agli aspetti della necessità di agire e del valore aggiunto dell'azione proposta a livello europeo, delle soluzioni e opzioni strategiche, della soluzione preferita in termini di vantaggi, costi, incidenza sulle aziende, sulle piccole e medie imprese (PMI) e microaziende e sui bilanci delle amministrazioni nazionali, si è evidenziato, all'interno della attuale direttiva 2012/27/UE, l'assenza di un chiaro livello di ambizione in materia di efficienza energetica per il 2030 nonché l'ambiguità circa la natura della direttiva stessa, se vincolante o indicativa. Inoltre, si è rilevato il profilo della mancata considerazione – nel quadro vigente in materia di obblighi di risparmio energetico e

in materia di misurazione e fatturazione – di modalità di risparmio energetico pur economicamente sostenibili che sono invece prese in considerazione nella proposta in esame;

si osserva quanto segue:

in relazione alle modifiche all'articolo 7 della direttiva relativo ai regimi obbligatori di efficienza energetica, ove si estende la portata della norma fino al 2030 stabilendo che gli Stati membri continuino a realizzare nuovi risparmi dell'1,5 per cento per periodi decennali dopo il 2030, a meno che la Commissione, sulla scorta dei riesami effettuati entro il 2027, non li ritenga più necessari, si fa presente che, pur condividendo gli obiettivi della scelta operata, potrebbe essere opportuno considerare margini di flessibilità in considerazione della situazione non uniforme degli Stati membri in ordine al livello di intensità energetica raggiunto, lasciando anche la possibilità di valorizzare strumenti di incentivazione diversi, comunque efficaci al raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica. La proposta potrebbe tenere, in tale ambito, conto della condizione di partenza dei singoli Paesi (ad esempio, considerando l'indice di intensità energetica) al fine di garantire profili di maggiore equità nella ripartizione dell'onere di riduzione dei consumi di energia tra gli Stati membri. A tale riguardo, potrebbe eventualmente considerarsi altresì una ulteriore modulazione temporale della percentuale di addizionalità, diversamente distribuita nel tempo, con valori percentuali pari, a fronte dell'1 per cento nel 2014 e 2015, dell'1,25 per cento nel 2016 e 2017, dell'1,5 per cento per gli anni 2018, 2019 e 2020, nell'ottica di maggiore congruità nella distribuzione degli oneri;

considerato che l'estensione in parola al 2030 contribuirà a diminuire il consumo di energia e le emissioni di CO₂, oltre a determinare altri miglioramenti della qualità dell'aria, può osservarsi che con riferimento alle opportunità di efficientamento si conferma quale tema rilevante il sostegno alla mobilità sostenibile, con la diffusione dei veicoli alimentati con carburanti alternativi, in linea con l'attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, mantenendo al tempo stesso la considerazione della scelta, già in linea con la pianificazione operata da molte città, di una mobilità incentrata anche sull'uso della bicicletta anziché sull'auto, occorrendo tenere conto della necessità di garantire tale scelta di efficienza rispetto alla previsione di sistemi riservati alla ricarica elettrica delle auto, che potrebbero ritenersi superati in taluni centri urbani.

esprimendo apprezzamento per la previsione che mantiene la possibilità per gli Stati che optano per i regimi obbligatori di efficienza energetica di consentire alle parti obbligate di contabilizzare, ai fini dell'adempimento dei loro obblighi, i risparmi energetici certificati realizzati dai fornitori di servizi energetici o da terzi, si sottolinea la necessità che sia garantita al riguardo una procedura chiara e trasparente che riduca i costi della certificazione e che garantisca altresì un quadro di omogeneità in materia a livello europeo;

con riferimento alla previsione che gli Stati membri dovranno pubblicare annualmente i risparmi energetici realizzati da ciascuna parte obbligata, posto che l'articolo 7-bis rafforza le disposizioni sul monitoraggio e sulla verifica, disponendo che gli Stati membri eseguano degli *audit* documentati su una parte statisticamente significativa e su un campione rappresentativo delle misure di miglioramento predisposte dalle parti obbligate, si osserva: in materia di previsto obbligo di *audit* energetico per le imprese, appare opportuno chiarirne dettagliatamente l'ambito di applicazione, posto che l'attuazione della disposizione europea in materia ha già registrato in molti Stati membri criticità legate all'identificazione dei soggetti obbligati, nonché dei relativi siti produttivi, da analizzare in particolare con riferimento alle fattispecie di imprese multisito o multinazionali. Al riguardo, dovrebbero quindi essere introdotte chiare disposizioni che consentano agli Stati membri di mettere in atto anche specifiche – chiaramente prestabilite – deroghe all'obbligo, nei casi in cui il costo dello stesso per l'impresa non sia adeguatamente commisurato ai benefici che possono derivarne, ad esempio in caso di consumi energetici estremamente bassi, in caso di assenza di siti produttivi, ovvero con riferimento alle imprese di costruzione per le quali dovrebbe essere definita la non applicazione della disposizione a siti produttivi, quali i cantieri, in quanto siti temporanei;

si esprime particolare apprezzamento per la dimensione di rafforzamento delle disposizioni riguardanti gli aspetti sociali dell'efficienza energetica disponendo che gli Stati tengano conto delle condizioni di precarietà al momento di mettere a punto i regimi obbligatori di efficienza energetica o le misure alternative. Inoltre, si impone agli Stati membri, laddove attualmente ciò è facoltativo, di includere nei regimi obbligatori di efficienza energetica requisiti a finalità sociale destinati alle famiglie in condizioni di precarietà energetica;

in relazione alle misure previste in materia di misurazione e fatturazione, anche con riferimento alla misurazione divisionale, in particolare con riferimento alla previsione che entro il 1° gennaio 2020 i contatori e contabilizzatori che si installano presentino la necessaria caratteristica della leggibilità a distanza, occorrerebbe ripristinare il riferimento alla «misurazione dei consumi elettrici», posto che il sistema della direttiva viene rivisto sul solo *metering gas*;

con riguardo, poi, alla previsione che entro il 1° gennaio 2027 i contatori e i contabilizzatori già installati dovranno essere dotati di capacità di lettura a distanza oppure sostituiti, si valuti l'adozione di criteri di proporzionalità che richiedano il carattere di dispositivo leggibile a distanza come obbligatorio laddove un contatore o un contabilizzatore individuale di calore venga sostituito;

inoltre, con riferimento al quadro degli obiettivi previsti, si evidenzia che:

in un quadro che coniughi obiettivi ambiziosi con la necessaria modulazione degli strumenti adottati per il raggiungimento degli stessi,

si osserva, con riferimento all'obiettivo globale di miglioramento dell'efficienza energetica per il 2030, come il parametro del 30 per cento rispetto allo scenario di riferimento potrebbe essere reso in tal senso più ambizioso, con un *target* al 40 per cento di miglioramento dell'efficienza energetica quale riduzione dei consumi, anche prevedendo criteri di premialità che consentano ai Paesi con alti livelli di riduzione dei consumi margini di flessibilità nella definizione delle politiche di efficienza energetica nel rispetto degli obiettivi europei;

con riferimento all'adozione degli strumenti più idonei al raggiungimento degli obiettivi di efficienza, attesa la centralità del tema di una produzione più sostenibile e con minore impatto emissivo, occorre valutare in sede di definizione della politica di efficienza energetica a livello europeo la possibile adozione di misure per la tassazione al consumo dei prodotti in relazione al contenuto di carbonio degli stessi: emerge, infatti, la necessità di più opportuni strumenti in termini di fiscalità, che superino il solo *Emission trading scheme* (ETS) in materia, e che facciano riferimento al dato dell'intensità carbonica dei prodotti – da applicare in modo non discriminatorio sia ai prodotti UE sia ai prodotti di importazione – sulla base del contenuto di anidride carbonica emesso per la produzione di tali beni, ed in modo da riconoscere i meriti ambientali delle produzioni manifatturiere che rispettino elevati *standard* ambientali. Ciò consentirebbe di innescare un meccanismo virtuoso di miglioramento della produzione e della qualità ambientale dei prodotti, così accelerando il raggiungimento degli obiettivi globali di decarbonizzazione. In tal senso, occorre individuare misure a livello di Stati membri che agiscano come leva di fiscalità ambientale tramite la modulazione delle aliquote IVA, aventi la finalità non di aumentare il gettito fiscale, bensì di incentivare le produzioni più pulite e disincentivare le produzioni ad alto impatto inquinante, a prescindere dal luogo di produzione dei beni;

occorre in tal senso individuare gli strumenti più idonei per una effettiva politica di decarbonizzazione, atteso che il sistema di scambio delle quote di emissione di CO₂ ETS si è rivelato finora non del tutto idoneo al perseguimento degli obiettivi di riduzione delle produzioni climalteranti, avendo incentivato il ricorso a fonti energetiche (carbone, lignite) altamente emmissive, ma rese economicamente convenienti dal prezzo troppo basso delle quote di emissione. Sotto questo profilo, la proposta di riforma dell'ETS attualmente in discussione, con la predisposizione di una riserva stabilizzatrice del mercato delle quote di emissioni, potrebbe determinare l'aumento ed il mantenimento del prezzo delle stesse ad un livello efficiente, tale da rendere conveniente l'uso di fonti energetiche sempre meno emmissive. Sennonché, fintanto che l'ETS rimarrà limitato all'Unione europea, l'aumento del prezzo delle quote di emissioni produrrebbe l'effetto di *carbon leakage*: rendere ancor meno competitive nel mercato globale le nostre industrie energivore, con conseguente incentivo alla delocalizzazione delle stesse ed ulteriore aumento della competitività nel mercato europeo di prodotti extra UE ad alta intensità carbonica. Pertanto, accanto al sistema di fiscalità ambientale descritto al paragrafo che precede,

si rende necessario implementare la riforma dell'ETS con un sistema più dinamico di assegnazione delle quote anche con l'istituzione di un fondo per l'innovazione e per la modernizzazione tecnologica;

si segnala, poi, la necessità di continuare a sostenere forme che incentivino l'efficienza energetica, quali il meccanismo, attualmente in uso in Italia ed in alcuni Paesi europei, dei cosiddetti «certificati bianchi», che ha supportato e stimolato, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e della normativa in materia di aiuti di stato, efficacemente gli interventi di efficientamento energetico, in particolare nel sistema manifatturiero ed in quello dei trasporti;

in ordine al tema dell'efficienza energetica degli edifici, si osserva che:

in relazione al tema dei punti di ricarica delle auto elettriche, emergono talune criticità, in relazione alle quali appare necessario che gli Stati membri possano calibrare l'applicazione della disposizione in coerenza con lo sviluppo atteso della rete infrastrutturale nazionale, considerato che i requisiti sulle infrastrutture di ricarica e i precablaggi potrebbero comportare esclusivamente degli extracosti per i costruttori e per gli acquirenti, senza paralleli benefici, ove non si consideri lo sviluppo effettivo della rete infrastrutturale. Inoltre, appare opportuno considerare i profili di decorrenza temporale dell'obbligo previsto, seppur dal 2025, in considerazione della non ancora piena diffusione delle auto elettriche, valutando una formulazione della previsione, anziché in termini di obbligo, quale indicazione per ogni Paese, che sia condizionata alla diffusione su base territoriale del parco auto elettriche.

Al tempo stesso, si potrebbe invece valutare l'innalzamento della percentuale prevista per quanto riguarda gli edifici non residenziali al 20 per cento, prevedendo ivi il sistema precablaggio anche a prescindere dal numero di posti auto;

compatibilmente con le possibilità tecnicamente disponibili, occorre poi incentivare forme di ricarica dei veicoli elettrici attraverso energia da fonte rinnovabile prodotta in sito o in aree limitrofe. In tale ambito, può essere opportuno considerare ai fini della detrazione dal totale di energia consumata - da considerare ai fini della misura del rendimento energetico dell'edificio - l'energia immessa nelle batterie dei veicoli proveniente da fonte rinnovabile, non solo nell'edificio, ma anche in luoghi limitrofi all'edificio stesso, così valorizzando fonti di incentivazione all'uso dei veicoli non inquinanti e ad efficienza energetica;

si sottolinea come criticità possano emergere da una valutazione del risparmio energetico conseguito basata sul solo confronto tra gli attestati di prestazione energetica antecedenti e successivi agli interventi di ristrutturazione, poiché possono darsi metodi di calcolo e valutazione alternativi; risulta poi opportuno, in merito alla valutazione della prestazione globale dell'edificio quando un sistema tecnico per l'edilizia venga installato, sostituito o migliorato, definire l'obbligo del rifacimento del certificato APE (attestato di prestazione energetica), per i soli casi in cui l'in-

stallazione, la sostituzione o il miglioramento dell'impianto sia passibile di mutare sostanzialmente la prestazione energetica dell'edificio, ciò, in considerazione dell'onere connesso a tale certificazione;

appare opportuno estendere la quota del 3 per cento quale superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati o raffreddati da ristrutturare ogni anno a tutti gli immobili della pubblica amministrazione, così da ampliare considerevolmente gli impatti in termini di efficientamento energetico;

al fine di garantire il miglioramento dei risultati di efficienza energetica degli edifici, occorre promuovere strumenti quali i contratti di rendimento energetico (EPC - *Energy performance contract*), e garantire obblighi minimi di efficienza per gli edifici;

occorre incentivare l'utilizzo di risorse per misure su interi edifici, anziché sulle sole singole unità abitative, garantendo un quadro regolatorio nel quale il mancato accesso al credito di taluni condomini non pregiudichi la realizzazione della ristrutturazione efficiente nel condominio;

occorre infine valutare con attenzione il tema del collegamento delle risorse finanziarie ai risparmi energetici calcolati attraverso l'APE, risultando prioritaria a tal fine una profonda revisione dei controlli sugli APE volta a migliorarne qualità e affidabilità.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: ORELLANA)

17 gennaio 2017

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che la proposta fa parte del pacchetto legislativo «Energia pulita per tutti gli europei» del 30 novembre 2016, finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014, di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, e degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi sul clima. Tale pacchetto comprende una comunicazione e otto proposte legislative in materia di efficienza energetica, energie rinnovabili, assetto del mercato dell'energia elettrica, sicurezza dell'approvvigionamento e norme di *governance* per l'Unione dell'energia;

considerato, in particolare, che la proposta COM (2016) 761:

modifica la direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, al fine di adeguare l'obiettivo di efficienza energetica all'orizzonte 2030. Essa si prefigge, inoltre, di migliorare l'informazione sul consumo di riscaldamento e raffreddamento al fine di promuovere il ruolo attivo dei consumatori e di potenziare la frequenza dell'informazione mediante l'introduzione dell'obbligo di leggibilità a distanza dei contatori di calore. Infine, rafforza le disposizioni riguardanti gli aspetti sociali dell'efficienza energetica disponendo che gli Stati tengano conto delle condizioni di precarietà al momento di mettere a punto i regimi obbligatori di efficienza energetica o le misure alternative;

all'articolo 1, introduce nella direttiva 2012/27/UE un obiettivo vincolante per l'Unione europea di miglioramento dell'efficienza energetica del 30 per cento entro il 2030. Secondo la Commissione europea tale scelta determinerà numerosi vantaggi per l'Unione europea in termini di risparmio energetico, di PIL, di competitività delle imprese europee, di posti di lavoro, di sicurezza energetica e di costi sanitari e ambientali;

modifica l'articolo 3 della direttiva 2012/27/UE, per stabilire che gli Stati membri dovranno allineare i rispettivi contributi nazionali indicativi di efficienza energetica al predetto obiettivo del 2030 e notificarli nell'ambito dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima previsti dalla proposta di regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia (COM

(2016) 759). I contributi nazionali saranno valutati in vista del raggiungimento dell'obiettivo 2030 e saranno eventualmente proposte misure supplementari a tal fine;

trasfonde l'articolo 4 della direttiva 2012/27/UE, che impone agli Stati membri di stabilire strategie a lungo termine per mobilitare gli investimenti nella ristrutturazione del parco immobiliare nazionale, nella direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia, dove è più coerente con le disposizioni sui finanziamenti intelligenti per edifici intelligenti, sui piani a lungo termine per gli edifici a energia quasi zero e sulla decarbonizzazione degli edifici;

modifica l'articolo 7, per estendere al 2030 l'obbligo vincolante per gli Stati membri, di risparmio energetico annuo pari all'1,5 per cento del volume di vendita energetica ai clienti finali rispetto al triennio precedente, nonché per ribadire che gli Stati membri possono scegliere di realizzare i risparmi energetici prescritti attraverso un regime obbligatorio di efficienza energetica (di cui all'articolo 7-*bis*), misure alternative (articolo 7-*ter*) o una combinazione dei due approcci. Vengono semplificate le modalità di calcolo dei risparmi energetici, nell'ambito dei quali potranno ora essere conteggiati in toto le misure di ristrutturazione degli edifici. Inoltre, si impone agli Stati membri di includere nei regimi obbligatori di efficienza energetica, e nell'ambito delle misure alternative, requisiti a finalità sociale destinati alle famiglie in condizioni di precarietà energetica, ovvero che presentano difficoltà nel far fronte alle spese per l'acquisto di energia;

introduce l'articolo 9-*bis* che stabilisce che entro il 1° gennaio 2020 i contatori e contabilizzatori nuovi debbano essere leggibili a distanza, obbligo che viene esteso, dal 1° gennaio 2027, anche ai contatori e contabilizzatori già installati;

introduce ulteriori modifiche alla direttiva 2012/27/UE, volte a rafforzare il ruolo dei consumatori, la trasformazione, trasmissione e distribuzione di energia, i poteri di delega conferiti alla Commissione europea, il riesame della direttiva entro il 28 febbraio 2024;

considerato che la proposta è stata segnalata dal Governo, il 6 dicembre 2016, fra gli atti dell'Unione europea di particolare interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 194, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per stabilire le misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi della politica dell'Unione europea nel settore dell'energia, tra cui il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie rinnovabili;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo di raggiungere un risparmio energetico pari al 30 per cento entro il 2030, a li-

vello di Unione europea, non può essere conseguito dagli Stati membri autonomamente;

il principio di proporzionalità è rispettato in quanto l'obbligo vincolante per gli Stati membri, di risparmio energetico annuo pari all'1,5 per cento del volume di vendita energetica ai clienti finali rispetto al triennio precedente, necessario per il raggiungimento del predetto obiettivo europeo entro il 2030, non rappresenta un onere eccessivo rispetto al medesimo obbligo già vigente entro il 2020. Inoltre gli Stati membri continueranno a mantenere la libertà di scelta delle modalità di attuazione dell'obbligo di risparmio energetico, in conformità dei rispettivi contesti politici e condizioni di mercato.

